

对环境公益诉讼中适格原告的思考

李萌萌,康磊

(中国政法大学法律硕士学院,北京 100088)

摘要:自改革开放以来,我国国民经济迅速发展,取得了举世瞩目的成就,与此同时,一个不容忽视的严峻问题摆在了我们面前。中国的国土被酸雨威胁,安全的饮用水短缺,河流断流、污染,沙漠化导致沙尘暴不断威胁着人们的健康。抛开其他原因,作为解决环境侵权的重要途径,笔者认为诉讼救济的缺失和无力加重了环境恶化的程度、加快了恶化的速度。因此,探讨和分析环境公益诉讼中不同类型的原告,即当事人(原告)的适格问题,批判性的借鉴发到国家的成熟经验,能在一定程度上提高环境诉讼的成功率,从而更好的保护公民的环境权,完善环境纠纷的诉讼解决制度。

关键词:环境公益诉讼;适格原告;诉讼解决机制

近年来,我国经济发展较快,基础设施建设得到发展,人民生活水平极大提高。但是,随着发展而来的是环境的不断恶化。怎样更好的解决环境问题,全国各界都提出了有益的建议,做出了许多尝试。作为法科学生,自然会从法律的角度审视这一问题,环境公益诉讼这一新兴制度值得进行探讨与分析。而环境公益诉讼中最为棘手的就是适格当事人的问题。传统的诉讼方法对诉讼主体是严格限制的,这在很大程度上束缚和压抑着环境公益诉讼前行的步伐,在现行法律允许的前提下,如何发展健全当前的环境公益诉讼制度,是本文所要解决的问题。

一、环境公益诉讼概念的界定

目前通行的说法认为,法律允许一定的法律主体向破坏环境之主体或对环境造成不利影响之主体进行起诉,以此惩戒环境污染肇事当事人,维护环境优美,此类新型诉讼即是环境公益诉讼。虽然各国对此有不同的称呼,如环境民众诉讼、环境公民诉讼等,但其内涵基本一致。

我国虽没有正式建立环境公益诉讼制度,但是社会各界也在积极探索有益的尝试。学界和各民主党派都提出了合理的意见和建议,如九三学社就曾提出要赋予公民对污染事件的监督权并着手建立我国的环境公益诉讼制度。其认为,当今环境污染事故频发,而政府环境保护力量有限,只能针对性的处理若干影响较大的污染事故,众多轻微污染源则因执法力量有限而置之不理。如果公民被允许参与维护环境治理,监督污染源,甚至具有起诉之资格,则我国治理环境污染事故的水平可能因此提高,治理效果和频率也将得到提升,这对维持生态环境平衡、降低污染对公民生命健康带来的损害有非常积极的推动作用。

二、探讨环境公益诉讼中原告适格问题的缘由

“正当当事人,又称当事人适格,是指有资格以自己的名义起诉或应诉从而成为原告或被告并受本案裁判约束的当事人。在诉讼中,只有正当当事人起诉或者应诉,以自己的名义实施诉讼行为并受本案判决的约束,诉讼才有实质意义。”

(一)落后的传统理论的无力与新型环境公益诉讼的迫切要求

我国传统理论上对损害的认定一直采取的是“直接利害

关系”原则。直接利害关系原则主要有三点要求:一是无独立请求权第三人与原、被告之间的法律关系有法律上的牵连;二是无独立请求权第三人与当事人一方的法律关系直接影响了当事人双方的法律关系;三是无独立请求权第三人在法律上的利害关系依本诉案件的处理结果而定。而与案件没有这些利害关系的人则没有起诉的资格。虽然我国《环境保护法》等法规都规定公民有权利检举污染和破坏环境的行为,但事实上所谓的控告也仅限于在行政措施方面向环境主管部门告发,并不包括通过直接诉讼手段来停止损害环境的行为。“直接利害关系”原则具有一定的积极作用和意义,但是,该原则与环境保护的要求不相符。环境利益超出了传统诉讼保护的自然人格权和自然人自由处分的财产权的范畴,而且除了请求损害赔偿外,最为关键的救济方式乃是防止即将发生的侵害和除去正在发生的继续性、反复性侵害,从而防患于未然,最大限度的减小损害和污染。环境权益不仅属于私人利益,更属于社会利益,因此,有必要对当事人适格理论进行扩张。

(二)公民原告资格缺乏法律上的肯定

我国在司法实践中规定,只有人身或财产权益因环境污染等受到侵害的人才可以提起环境诉讼,如在金奎喜诉杭州市规划局一案中,浙江省老年大学要在西湖周围建设项目,杭州当地规划部门批准了这一行为。金认为,依照《杭州西湖风景名胜保护管理条例》的规定,杭州市规划部门无权批准在西湖风景名胜区分建老年大学。案件最终以杭州西湖区人民法院对该案不予受理告终,其依据是金奎喜“主体不适格在”。公民个人在环境公益诉讼中的诉讼地位得不到认可这一情况可见一斑!

(三)环境恶化的现实需要扩张适格的当事人

环境的日益恶化给我们敲响了警钟,法律应该为公民参与环境保护、维护环境权益提供法律保障。西方发达国家走了先污染后治理的路子,而我国应该充分吸取其经验教训,借鉴其治理经验,争取在发展的同时治理好环境,防止环境的恶化,因为当下我国的海洋、土壤、大气等污染现状已到了必须进行有效治理的程度,为了保护公民的身心健康,也为了维护

社会稳定和环境安全,必须花大力气防治污染。

三、对环境公益诉讼适格原告的思考

环境公益诉讼的原告主体呈现出多元化的发展趋势,笔者认为应该将适格的原告赋予广泛的社会主体。综合我国环境公益诉讼理论的发展及司法实践情况,下面针对具体的原告进行可行性分析:

(一)人民检察院

人民检察院有理由作为提起环境公益诉讼的机构。“对于检察机关作为环境公益诉讼的原告有诸多优点:检察机关的公共性使它在履行职责时代表国家、人民的利益,因此在环境公益遭受损害时,它理应有所作为。作为国家机关,检察机关有强大的财政支持,比起环境公益诉讼中其他类型原告,有充足的人力物力支持诉讼,纵观国内外环境公益诉讼案例时,将检察机关作为原告的胜诉率较高。”司法实践中因为检察机关在现行法律中找不到起诉依据,所以可以考虑修订和完善《人民检察院组织法》,使检察机关有权提起诉讼。

(二)环境保护非政府组织

环境保护非政府组织在发达国家取得了很大成就,影响着环境法律法规的制定和环境监管的措施。在美国,塞拉俱乐部是美国历史最为悠久和影响力最强的环境保护组织。“塞拉俱乐部 VS 莫顿”一案引发了大家的思考和反省,究竟环保组织有无权利因为政府的不作为对其起诉。实际上美国许多地方法院已经承认了环保组织的环境民事起诉资格。我国许多学者和官员对赋予环保组织起诉资格持质疑态度,认为这些组织起步晚、不专业,能力和水平都处在很低的层次。而这更加反映了我国环保组织需要加快步伐大力发展,因为在环境公益诉讼制度建立之初,中国仍然需要鼓励环保组织的发展和壮大,一旦他们组建了高水平环保团队、高效率运营制度和吸收充分资金,其将在环境保护和遏制环境恶化方面起到领头羊的作用。

(三)公民个人

是否赋予公民个人以环境公益诉讼适格当事人资格,目前存在较大争议,尚无法达成一致意见。笔者认为承认公民的诉讼原告资格是合法合理的。我国宪法第2条规定人民可以在法律规定范围内通过各种途径和形式管理国家事务、经济和文化事务和社会事务,人民享有国家的管理权。环境公益诉讼制度就为公民参与管理国家的环境保护事务提供了途径和渠道。赋予公民个体进行环境公益诉讼的权利,与当今社会所提倡的民主法制是相吻合的。笔者非常认同北京大学苏力先生的观点:“即使是一个总体上来说来有用的、有益的制度也不是万能的,不存在只有好处没有缺点的制度。”基于我国环境污染日益严重,环境诉讼所付出的一定代价是可以理解和接受的,况且由于诉讼成本的限制,大规模滥诉发生的可能性微乎其微。

(四)环境管理机关(环境保护局)

由于历史和体制等原因,环保靠政府的观念在我国已经深入人心。政府的确是环境保护的主要力量,而环境管理机关则是政府在环保方面的代言人。因为在我国,环境保护局掌握了最先进的环境监测和治理技术,同时其人才结构也更加专业。毋庸置疑,在维护环境优美和治理环境方面环境保护局有着很大优势。目前相关法律已将环境管理机关规定为环境公益诉讼的主体。

(五)自然体和后代人

2007年12月7日,针对中石油吉林分公司双苯厂发生爆炸致使松花江污染的案件,北京大学法学院多名教授和学生迅速作出反应,一同向黑龙江省高级人民法院提起诉讼,它们以鲟鳇鱼、松花江以及太阳岛作为共同原告。笔者并不建议将这些自然体视为原告,也不应给予其环境公益诉讼原告资格。自然体无意识,无力像法律主体一样通过意识表达与人类沟通,人类也无法理解自然体的意识。即使赋予其原告资格,代理其进行诉讼的仍然是公民、检察机关和环保组织等,这又有何意义?而对于后代人的环境公益诉讼主体资格,笔者认为后代人不是法律关系主体,因此同样不享有环境公益诉讼的主体资格。

四、结语

任何公民都享有保护环境、维护环境优美、享有优美环境的权利。最大限度的保护环境必须最大限度的扩张环境公益诉讼主体资格,我们要在立法上完善环境公益诉讼制度,司法上发挥环境公益诉讼的优势,更好的保护环境,遏制环境污染的进一步恶化,改善人民赖以生存的地球。这不仅是当代人的福祉,也是对后代人的负责。

参考文献:

- [1] 九三学社:建立环境公益诉讼制度, <http://news.sina.com.cn/o/2012-03-04/032124054382.shtml>
- [2] 江伟.民事诉讼法学原理[M].中国人民大学出版社,1999.400.
- [3] 秦天宝.中美公民环境诉讼比较研究[J].城市环境与城市生态,2002,(1):10.
- [4] 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定(2005年), http://www.sepa.gov.cn/law/gf/gwyw/t20051214_72536.htm.
- [5] 柏孟支.环境公益诉讼适格原告问题研究[J].兰州大学专业学位研究生学位论文:17.
- [6] 张式军.环境公益诉讼浅析[J].甘肃政法学院学报,2004,8(75).
- [7] 中华环保联合会.中国民间组织发展状况报告, <http://www.acef.com.cn/index.asp>.
- [8] 苏力.制度是如何形成的[M].北京大学出版社,2007.55.
- [9] 吕忠梅,吴勇.环境公益实现之诉讼制度构想[M].法律出版社,2007.98.